SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIa. LEGISLATURA Cuarto Período
	CARPETA Nº 910 de 1987
COMISION DE HACIENDA	DISTRIBUIDO Nº 187 de 1988
Mayo de 1988	Sin corregir por los oradores

C A S I N O S

Se regula el régimen orgánico de la Dirección General de Casinos

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 12 de mayo de 1988

Preside : señor Senador Dardo Ortiz (ad hoc)

Miembros : señores Senadores Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle Herrera y Luis A. Senatore

Invitados Especiales : señor Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Luis Alberto Mosca; Director General de Secretaría, doctor Flavio Buscasso y asesor contador Rodolfo Caretti y de la Dirección General de Casinos, contador Juan Benenati y doctor Fernando Magnífico.

Secretario : señor Alfredo M. Alberti

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 12 minutos)

En la última sesión se había resuelto que el literal c) del artículo 5º iba a pasar al 6º.

Si no hay observaciones que formular al respecto, pasamos a considerar el artículo 7º.

Si no entiendo mal, el concepto clásico de utilidades líquidas es el resultante de los ingresos menos los gastos. Sin embargo, en este caso, habría que agregar el déficit de los ejercicios anteriores; es decir, a las utilidades brutas habría que deducirles los gastos de funcionamiento y los déficits correspondientes.

SEÑOR SECRETARIO.- Por otra parte, del Fondo de Previsión se eliminó la compra de bienes muebles e inmuebles porque eso figura en el Presupuesto.

SEÑOR MOSCA.- Exactamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La parte final de este artículo expresa que los beneficiarios previstos en el presente artículo podrán solicitar adelantos a cuenta de ejercicios vencidos. Tengo que señalar que esta expresión no me resulta adecuada pues si se trata de ejercicios vencidos lo que se solicitaría no serían adelantos, sino reintegros.

SEÑOR MOSCA.- Lo que sucede es que muchas veces hay que esperar la aprobación de los balances. En la práctica, ha vencido el ejercicio desde el punto de vista del año civil, pero no se ha aprobado dicho ejercicio porque aún no se han terminado los trámites respectivos. Entonces, es de estilo dar adelantos a cuenta aunque, en realidad, el ejercicio ha sido cerrado pero no ha sido aprobado el balance.

Quiere decir que en este artículo se recoge lo que es de práctica habitual en la materia, o sea, se intenta no ocasionar ningún perjuicio a los órganos que, para su actividad, dependen de estos recursos. Así, no se obstaculizaría el mecanismo habitual de aprobación de esos balances.

Reitero que la práctica habitual es dar adelantos por parte de la Tesorería, en razón de las utilidades a recibir

del ejercicio. En este sentido, hemos agregado que es necesaria la conformidad de la Dirección de Casinos que es la que posee los datos relativos a las utilidades generadas en ese período. De esa forma, en el párrafo final de este artículo se prevé la posibilidad de otorgar adelantos o dar en afectación una suma mayor de la que corresponda, la que será deducida de los ejercicios posteriores.

En síntesis, lo que se pretende es no crear distorsiones por el efecto de los mecanismos de contralor existentes para la aprobación de los balances de aquellas oficinas o dependencias que necesariamente deben emplear estos recursos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo con el concepto, pero me parece que la redacción puede ser mejorada.

SEÑOR MOSCA.- En ese caso, se puede expresar lo siguiente: "Los beneficiarios previstos en el presente artículo podrán solicitar adelantos a cuenta de ejercicios en curso o vencidos cuyo balance esté en trámite de aprobación".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay observaciones que formular, se da por aceptada esta redacción y pasamos a considerar el artículo 8º.

SEÑOR SECRETARIO.- En una sesión anterior se había previsto agregar en este artículo el vocablo "líquido" a continuación de la expresión "Del producido".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores no tienen observaciones que formular se da por aprobado este artículo.

Volviendo al artículo 7º, recuerdo que los funcionarios de esa Dirección habían solicitado que un porcentaje del producido se destinara a la financiación del seguro de salud del núcleo familiar y seguro de vida para el funcionario. Estos institutos, ¿están funcionando actualmente o se trata de una aspiración del funcionariado?

SEÑOR MOSCA.- En rigor, se trata de una aspiración de la gremial. Actualmente, se les conceden los mismos beneficios que a la gran mayoría de los funcionarios de la Administración Central que, como todos recordamos, fueron aprobados en la última Rendición de Cuentas. Me refiero al mecanismo de reintegro de un porcentaje de la cuota mutual en función de múltiplos de un salario mínimo.

Este es el único beneficio que, desde el punto de vista de la salud, tienen actualmente los funcionarios y que, vuelvo a reiterar, está inscrito en las generales. En nuestra opinión, crear un régimen particular de beneficios puede tener su justificación, pero sin duda también puede crear un factor de distorsión para el resto del funcionariado y por lo tanto sería a todas luces inconveniente.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Solicito la reconsideración del artículo 7º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se observa, se va a reconsiderar el artículo 7º.

(Apoyados)

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite?

Dada la redacción del artículo, parecería que los adelantos pueden pedirse sin medida. Estos adelantos, ¿no podrían referirse, de alguna manera, a lo recaudado en el ejercicio anterior? En otras palabras: si el beneficiario puede pedir el establecimiento de un límite en función de lo que rindió el ejercicio del año anterior. Tal como está redactado el artículo da la impresión de que el adelanto puede pedirse y después ser descontado durante años. Me parece que podría ponerse alguna cláusula que dijera, por ejemplo: "adelantos que no superen lo recaudado en el año anterior".

SEÑOR CARETTI.- Para hacer los últimos ajustes se necesita, por supuesto, terminar el ejercicio; pero durante el correr del mismo, la Dirección de Casinos lleva un contralor de cuáles son las utilidades, base de cálculo estimada y no sólo históricamente, sino las que pueden faltar para terminar dicho ejercicio. Es en base a esa estimación que se da el adelanto. No se da el monto que pida el beneficiario si éste difiere sustancialmente de las estimaciones. Como base, pues, se utilizan las estimaciones realizadas por la propia Dirección, que es el órgano más especializado para poder responder en la materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, no es necesario poner una limitación.

SEÑOR BENENATI.- En este momento, gracias a un sistema de computación que se ha instalado, empezamos a obtener balances consolidados en forma mensual. O sea, consolidados del organismo, por Intendencia, etcétera, depende de quién sea el beneficiario que solicite el adelanto. En la actualidad disponemos de información bastante exacta que permite conocer cuál ha sido la utilidad líquida generada hasta la fecha. De todas formas siempre se hace una reserva --nunca se distribuye el total-- hasta no contar con la aprobación definitiva del Poder Ejecutivo.

SEÑOR SENATORE.- Quisiera saber por qué se rebaja a un 5% el porcentaje que se destinaba a la adquisición de comestibles y enseres diversos para comedores públicos y escolares. No sé si algún señor Senador se ha referido a este punto, pienso que quizá se aprobó tal como venía.

Sabemos, señor Presidente, que no hay dinero que alcance para atender las necesidades de las personas que concurren a esos institutos, las cuales muchas veces obtienen allí su única comida del día.

De acuerdo con el esquema del artículo, se le destina un 13% a Rentas Generales. Entonces, pienso que si en vez del 13% se fijara un 8%, se podría mantener el 10% que, según tengo entendido, siempre recibió el Instituto Nacional de Alimentación.

SEÑOR CARETTI.- En el decreto-ley Nº 14.867 se determinó la unidad de caja, con lo cual se eliminaron versiones de proventos a beneficiarios. Por la Ley Nº 15.767 se le da una nueva redacción a los primeros artículos de dicho decreto-ley, reduciendo los proventos a la mitad. Entonces, si bien el INDA originalmente tenía establecido un 10%, desde la vigencia de la Ley Nº 15.767, viene manejándose con un 5%. Este proyecto solamente toma la realidad actual; es decir, le da el 5% que el Instituto ya venía manejando de acuerdo con los artículos 35 a 37 de la Ley Nº 15.767, de 13 de noviembre de 1985.

SEÑOR SENATORE.- Agradezco la completa información que nos brinda el señor Asesor. Pero de todas maneras no pueden desconocerse —tiene estado público— las carencias de INDA. Los recursos no le alcanzan para cumplir con una función que cada día es más necesaria dado que es notorio el empobrecimiento que día a día sufren las clases menos privilegiadas del país. Es evidente que hay una pérdida del poder adquisitivo aunque en esto discrepe el Poder Ejecutivo.

Creo, señor Presidente, que darle un 5% más a Rentas Generales no le resuelve ningún problema y, en cambio, ese porcentaje tendría otros efectos si se le destinara a INDA, específicamente.

En consecuencia, no voy a tener ninguna duda de proponer aquí o en el Plenario, que se lleve el porcentaje destinado a la alimentación de los más pobres, del 5% al 10%. Sería mejor que ya se pudiera obtener un consentimiento al respecto por parte del Poder Ejecutivo; pero si no es así, de todas maneras lo vamos a proponer.

SEÑOR MOSCA.- Entiendo que no vale la pena polemizar sobre la evolución del salario y lo que ha sido a nuestro entender el mejoramiento de las condiciones de vida. Pero es evidente que aquí no está en juego la incidencia o impacto que ese porcentaje que se menciona pueda tener sobre Rentas Generales, sino la lectura que se hace de este inciso. Si de la misma surge un retaceo de los recursos destinados a INDA, es porque se le ha realizado en forma errónea. No podemos considerar este inciso aislado de las discusiones que al respecto se han llevado a cabo en las distintas instancias presupuestales.

Me explico mejor: un tema en el que se ha insistido y que la Administración ha planteado en todas las oportunidades que ha podido, ha sido tratar de mejorar el manejo de los recursos en virtud de los distintos regímenes de afectaciones que existen en la Administración Central. Entonces, el hecho de que existiera un porcentual establecido en forma muy rígida muchas veces daba claras señales de que no estaba habiendo una retribución lógica y eficiente de los recursos de la Administración.

¿Qué es lo que hemos querido hacer en las distintas instancias presupuestales, criterio que se mantiene también en la distribución de estos recursos o utilidades líquidas de los Casinos? En rigor, lo que se pretende es tratar de mantener un contralor permanente sobre la gestión de la Administración y, a su vez, cubrir las necesidades de todos los organismos beneficiarios en sucesivas oportunidades, sean éstas instancias presupuestales o amparándonos en la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de otorgar refuerzos de rubros por un monto equivalente al 6% del Presupuesto Nacional.

Puedo demostrar que el Instituto Nacional de Alimentación ha tenido, no sólo en estos años, una cobertura sensiblemente mayor de la que tenía en el pasado, sino también que está recibiendo muchos más recursos de Rentas Generales de los que se le otorgaban anteriormente, ya que es obvio que satisfacer ese tipo de necesidades demanda mayores erogaciones. Lo que ocurre es que hemos creído más pertinente que esos gastos se financien a través de refuerzos de la Administración o, en algunos casos, por el incremento de los créditos permanentes. Nos pareció del caso que el criterio más adecuado no era que estuviéramos supeditados a los vaivenes del juego. Si uno se mantiene coherente con este criterio, se nos puede decir por qué no se deja en cero pesos en virtud de que se sabe que Rentas Generales lo va a seguir cobrando. Sabemos que lo que se obtiene del fruto de esos acuerdos con los distintos organismos para darles todos los recursos a efectos de que cumplan con todos sus programas, permite mantener el criterio que se citaba anteriormente, a partir delcual todos sabían que se podían hacer programaciones racionales, como así también lo entendieron las autoridades de los organismos, a los que se les otorgó un refuerzo de N$ 400:000.000, que sin duda excede el porcentaje que estamos considerando.

De manera que ese no es el punto; no es si existe un interés de parte de las autoridades de retacear recursos a pro-

gramas que los están recibiendo a efectos de que puedan implementar de la mejor forma posible, sino de ser coherentes con el criterio que hemos venido a sustentar en cuanto a ir disminuyendo progresivamente las afectaciones atadas a determinados recursos. Todos recordarán las discusiones que hubo en cuanto al régimen de proventos. Creo que un sistema de racionalidad que puede servir podría ser el de los quebrantos en función de las necesidades que ellos nos planteen y no crear ninguna distorsión porque para algunos programas estos procentajes pueden ser excesivos y para otros insuficientes, de acuerdo a sus necesidades. Seguramente en el caso que estamos considerando resulte insuficiente. Pero en virtud de las facultades que tiene la Administración para reforzar, así como de las instancias de ajuste, hasta la fecha no hubo ningún tipo de inconveniente en poder sobrellevar la situación sin ninguna dificultad. En nuestra opinión, parece que ese es el criterio de la Administración más apropiado como forma de ir modificando progresivamente los regímenes de afectación.

SEÑOR SENATORE.- En primer lugar, debo manifestar que comparto el criterio que acaba de exponer el señor Subsecretario. Los recursos extrapresupuestales, aquellos de los que el Parlamento no se entera --eso sucedió hasta la anterior Rendición de Cuentas en que se trajo un resumen de los recursos presupuestales-- de los que el Poder Ejecutivo puede disponer y distribuir --tal como lo expresó el señor Subsecretario-- a efectos de contemplar a los organismos que tienen más necesidades, siempre fueron una inquietud del Senador que habla ya desde el Presupuesto de 1985, en que comenzamos a plantear ese problema de los famosos proventos para averiguar la forma de controlarlos en las distintas áreas, porque no en todos los organismos sucede lo mismo. Algún área --me refiero concretamente al Inciso 3, Defensa Nacional-- no tiene el mismo tratamiento.

Recuerdo que en el año 1985 nosotros habíamos planteado el problema de los proventos en cuanto a Infraestructura Aeronáutica y a los astilleros de la Armada Nacional, así como respecto de otros organismos, entre ellos el INDA, a los que les habíamos otorgado un 100% de dichos proventos, lo que fue rechazado a través de vetos. El Poder Ejecutivo señaló que iba a estudiar la totalidad de los proventos para tratar el monto de los recursos que obtenía por esa clase de ingresos de la Administración que no están contabilizados en los recursos que obtiene a través de la Dirección General Impositiva

o de los impuestos aduaneros y que iba a hacer una distribución a efectos de ponerla a consideración del Parlamento.

De lo que recuerdo, esa tarea no se ha cumplido totalmente. A pesar de que el señor Subsecretario acaba de informar que se le han otorgado N$ 400:000.000 a INDA, Instituto que cumple una tarea muy importante atendiendo justamente a las clases más necesitadas, creo que en esta oportunidad no debería haber inconveniente en mantener el 10%.

Entiendo lo que dice el señor Subsecretario en cuanto a que los proventos es una forma de organizar la Administración Pública. Pero la organización muchas veces no llega a todos en la misma forma. Pienso que en algunos casos resulta muy difícil retrovertir la organización de la Administración Central.

Quiero dejar planteada mi posición porque pienso que teniendo en cuenta mi planteamiento no se producirá ningún déficit en el Presupuesto. De todos modos, volveré a referirme a este tema en el Plenario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de pasar a otro aspecto del asunto, deseo solicitar que la Comisión invite a los integrantes del Directorio del Banco de la República a concurrir a la próxima sesión a efectos de que nos ilustren acerca de la situación general de los bancos y en especial de aquéllos cuyas Carteras adquirió.

Tengo información que me preocupa en cuanto a que las pérdidas que están sufriendo esos organismos han quedado a cargo del Banco de la República.

Por otra parte, también me inquieta el funcionamiento de esas instituciones. Según las noticias que me han hecho llegar, alguna de ellas obra en contacto permanente con el Banco de la República, es decir, que realiza las consultas pertinentes antes de tomar decisión; en cambio, otra primero decide y luego efectúa la comunicación y, finalmente, otra ha adoptado un régimen intermedio. Estimo que merecería alguna consideración el hecho de que tratándose de tres bancos que tienen la misma condición proceden de manera diferente.

Inclusive, tengo interés en conocer la situación del personal, porque es notorio que se trataba de bancos privados, que regían su actividad en base a las normas de aquéllos,

pero al pasar a formar parte del Banco de la República, parecería que el personal aspira a tener un tratamiento similar al de los funcionarios de éste; en realidad, desean participar de los dos regímenes en sus mejores aspectos. Me gustaría que el Directorio del Banco de la República nos explicara si es así.

Creo que se trata de un tema muy importante. Inclusive, nuestro sector había pensado hacer un llamado a Sala al señor Ministro y a los integrantes del Directorio del Banco de la República, pero no es nuestro ánimo magnificar las cosas, sino enterarnos de cómo son realmente, porque se me dice que las ganancias del mencionado Banco quedarían neutralizadas por las pérdidas de estos organismos y no sé si la situación tiene esa proporción.

En concreto, pediría que se invitara al Directorio del Banco de la República a participar en una reunión de la Comisión para conversar sobre todos estos temas.

No tenemos el quórum suficiente para resolver, pero dada la cordialidad con que actuamos en la Comisión, tal vez alguno de los señores Senadores miembros que no se encuentra presente podría dar su consentimiento ficto. De todas formas, someto a consideración de la Comisión la solicitud que formulo en el sentido de invitar al Directorio del Banco de la República para que nos ilustre sobre estos temas.

SEÑOR SENATORE.- Comparto la inquietud manifestada por el señor Presidente. Precisamente en el día de ayer la bancada del Frente Amplio se reunió con las Mesa Política y allí se destacó la preocupación por el problema de los bancos, y especialmente del Banco de la República con respecto a los tres organismos que ha adquirido.

Parecería que es exacto lo que ha manifestado el señor Presidente, pues a nosotros también se nos informó que se están produciendo grandes pérdidas que se van acumulando.

Al igual que al señor Presidente, no nos interesa crear un clima de inquietud pública, que es lo que provocaríamos efectuando un llamado a Sala.

Por lo tanto, también habíamos pensado en proponer a la Comisión que se invitara al Directorio del Banco de la República.

Lo que agregaríamos a la solicitud del señor Presidente es que nuestra Comisión pudiera integrarse con los miembros de la de Hacienda de la Cámara de Representantes, a fin de que puedan aportar sus consideraciones sobre el tema.

También sería de interés que concurriera el Directorio en pleno, cosa que no es posible hasta la próxima semana, pues el contador Young se encuentra de viaje.

(Entra a Sala el señor Senador Jude).

Adelanto desde ya mi total apoyo a la propuesta formulada por el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la llegada del señor Senador Jude nos encontramos en quórum para poder resolver.

A fin de informar al señor Senador, diré que quien habla solicitó a la Comisión que se invitara a los integrantes del Directorio del Banco de la República para una próxima reunión a fin de que se nos informe sobre la situación de los bancos que ha adquirido, que según las noticias que tenemos estarían arrojando grandes pérdidas que son absorbidas por el Banco de la República. También nos preocupa cierto problema con el personal y la posibilidad de que uno de los mencionados bancos sea adquirido por una empresa del exterior. Como decía el señor Senador Senatore, efectuar una interpelación podría tener demasiada resonancia y no conviene que la opinión pública reciba impactos de esta naturaleza sobre delicados temas de política bancaria ya que podría traer consecuencias perjudiciales. Por consiguiente, preferimos cursar una invitación al Directorio del Banco de la República para que concurra al seno de la Comisión.

El señor Senador Senatore sugiere, también, que se invite a los miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes a participar de dicha reunión y que se solicite la concurrencia en pleno de los integrantes del Directorio del Banco de la República, para lo cual debería esperarse hasta la próxima semana, en que regresa el contador Young.

Someto pues a consideración la propuesta formulada.

D/187
mim.5

SEÑOR JUDE.- Creo que el Banco de la República está haciendo las cosas adecuadamente, pero no puedo negarme a que comparezca, especialmente cuando el propósito es el de esclarecer una situación sin provocar un escándalo político. Por lo tanto, estoy de acuerdo en invitar a los integrantes de su Directorio para que nos den las explicaciones que se entiendan pertinentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema ha quedado resuelto, pues, por unanimidad.

Continuamos con el análisis del proyecto de ley.

En consideración el artículo 9º.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Quisiera saber cuál es el capital de la banca --por lo menos a una fecha reciente-- a fin de tener idea de la magnitud de las cifras.

SEÑOR BENENATI.- En realidad, no tengo presente la cantidad exacta, pero me comprometo a traer el último balance de Casinos --que es el del año 1987-- en donde figura el detalle del capital destinado a cada uno de los casinos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay observaciones, seguimos adelante.

En consideración el artículo 10.

Si no hay observaciones pasamos al artículo 11.

Este artículo comienza diciendo: "La Dirección General de Casinos se regirá por un preventivo anual de proventos". Tengo una pequeña confusión con respecto al preventivo anual de proventos y el presupuesto, y desearía que se me aclarara.

SEÑOR CARETTI.- A través de este artículo pretendemos reflejar la realidad de la Dirección de Casinos en los últimos años, que tiene un preventivo anual de proventos y enmarca toda su actividad presupuestal en ese régimen.

El problema que se presenta, es que las utilidades totales que percibe la Dirección General de Casinos durante el año, se concentran en el primer trimestre, a niveles del 78%, 83% y 70%. Es decir que en el primer trimestre genera utilidades porcentualmente altísimas con respecto al ejercicio total.

Esa concentración en un lapso tan corto requiere que el régimen presupuestal --de acuerdo al cual se toman decisiones para incrementar logros de funcionamientos y para hacer inversiones-- sea muy ágil y tenga previsiones anuales que puedan cambiarse fácilmente.

Por ejemplo, en la República Argentina hubo hasta hace poco una huelga de maestros y eso lo tiene que prever y considerar la Dirección de Casinos en la Presupuestación, tal vez, introducir modificaciones de último momento, porque seguramente eso va a repercutir en una temporada de inicio tardío.

Entonces, si se realizan inversiones muy importantes, las utilidades del organismo van a caer sobremanera dado que la recaudación estará muy concentrada en ese trimestre, en el que la asociación entre utilidad y riesgo pueden poner en juego todo el resultado del ejercicio.

Además, la actividad necesita un horizonte de planificación anual. Esta no es una opinión personal, sino que es también el criterio de catedráticos de administración y la de Leonard Levy, quien publicó recientemente un libro sobre corporaciones globales, que son las entidades de máximo poder económico que existen actualmente en el mundo.

Al analizarlas y hablar de su horizonte temporal, señala que la programación, que es lo que da lugar al presupuesto, no puede llegar al año, por la cantidad y la velocidad de los cambios.

Si la Dirección General de Casinos tuviera que prever un Presupuesto ya antes del 30 de junio de cada año y con pocas probabilidades de modificación hasta el año siguiente, perdería elasticidad en su gestión. Sin embargo, mediante el régimen de preventivos de proventos que tiene larga data dentro de la Administración se le permite, con presupuestos aprobados por el Poder Ejecutivo, tener esa elasticidad.

Y luego, de todos modos, se acompaña a la Rendición de Cuentas de cada año, la información relativa a estas ejecuciones presupuestales para información del órgano legislativo.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Visto este tema de afuera parecería que el Presupuesto de la Dirección General de Casinos no ha de tener imprevistos demasiado grandes en cuanto a sus rubros principales.

rp.2
D/187

Me gustaría que, a grandes rasgos, se nos dijera dónde está esa elasticidad que les hace temer por la rigidez del Presupuesto que tienen todos los demás items presupuestales.

SEÑOR CARETTI.- Aunque con otra finalidad, hicimos un análisis de las utilidades brutas a través de varios años y encontramos que existe, matemáticamente, una alta correlación entre la variable utilidad líquida y las inversiones que se realizan cada año.

Ello nos permite sacar la conclusión de que las decisiones que se tomen en lo que hace a inversiones tienen que ser muy atinadas.

Esa correlación que encontramos entre la variable inversiones que se realizan cada año y las utilidades líquidas, no significa que incrementando en gran medida las inversiones se van a obtener las consecuentes utilidades líquidas.

Se trata de dos variables que se alimentan una a otra.

Entonces, si se toman decisiones sobre incremento de inversión que no puedan tener respaldo en la demanda, el error va a caer sobre las utilidades líquidas.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Entiendo que la inversión se hace con las utilidades del año anterior.

Se tiene una cifra conocida y no se va a invertir, por ejemplo, en la medida en que en febrero se juegue más, sino de acuerdo con los fondos del último ejercicio.

Es obvio que no existe una relación directa entre inversiones y aumentos de las ganancias.

La puede haber en la medida en que entre las dos variables existe una relación de costo y beneficio.

Pero no puedo entender que se tenga que regular las dos al mismo tiempo, invirtiendo a medida que va entrando.

Evidentemente, como en toda la administración, existe

un desfasaje de ejercicio.

SEÑOR CARETTI.- Lo que en realidad quise decir es que la variable histórica --lo que resultó el año pasado-- es un dato inicial para hacer las inversiones y movimientos del ejercicio futuro.

Sin embargo, no es la mejor de las variables; la mejor está en la previsión y programación de los hechos que van a rodear la gestión, la organización en el ejercicio venidero. Y me estoy refiriendo a inversiones en octubre, o en noviembre de determinado año y no a decisiones de un año antes, o, por ejemplo en los meses de marzo o abril en los que recién termina la temporada y el ejercicio está en curso. Me estoy refiriendo al desfase de seis meses y no a que en enero o febrero --cuando se ve ya lo que está sucediendo-- se tomen, recién en ese momento, las decisiones de inversiones.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pero eso sería aplicable a toda la Administración Pública.

Todos los ingresos tienen su estacionalidad. Se ha dicho que existe una constante que señala que los picos corresponden a los meses de enero, febrero y marzo y que además la ganancia líquida es también prácticamente la misma. Al respecto, podemos decir que lo mismo ocurre con los ingresos del Gobierno Central. Entonces, de llevar este criterio a toda la Administración dejaríamos de estar en el ámbito de los presupuestos para pasar al de estos preventivos.

En el artículo 11 del proyecto se establece determinada tramitación con intervención del Tribunal de Cuentas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se habla de "preventivos" pero en realidad se trata de una especie de Presupuestos con otra característica, que tiene una cantidad de controles.

Entonces, no veo cuál es la diferencia entre este sistema y el de tenerlo presupuestado, que sería el que correspondería.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Señor Presidente: evidentemente, este es un punto vital en nuestra opinión para la gestión de los casinos.

En rigor, creo que la forma en que podríamos sintetizar la inquietud de la administración es mediante la pregunta de cómo conciliar una agilidad de gestión con el debido contralor parlamentario --creo advertir que es a esto a lo que apunta la inquietud del señor Senador Lacalle Herrera-- y de qué forma se compadece no solamente este régimen particular de antigua data en la Administración, con el régimen presupuestario de toda la Administración central.

Creo que la explicación se encuentra, fundamentalmente, en la particularidad del organismo que, en última instancia es de gestión comercial y que, a diferencia de otros de la misma índole, sus ingresos dependerán fundamentalmente de las resultancias de la afluencia turística. Como habrán advertido de los resultados que presentamos, los casinos del este son los principales generadores de las utilidades de la Dirección Nacional de Casinos. La mejor forma de conocer el inconveniente es analizar de qué modo se resuelve este tema en la realidad.

El contador Garetti destacaba, en primer lugar, el tema de la fuerte estacionalidad de los recursos, que constituye una particularidad generada en temporada turística de gran componente de ingreso de los casinos. Además, advertía un punto que creo merece mayor descripción: la dificultad de poder prever, en las instancias presupuestales normales, qué es lo que va a ocurrir con la temporada siguiente. Por ejemplo, señalaba el caso del corrimiento --fácilmente advertible-- del año lectivo escolar y liceal en Argentina lo que, sin duda alguna, es un dato que la Dirección Nacional de Casinos deberá tener en cuenta para hacer sus previsiones con respecto al estiramiento de la temporada.

Pero apunto a una cosa más trascendente, que creo que todos hemos advertido en los últimos meses del año 1987. Me refiero a los distintos vaivenes entre las paridades cambiarias y, fundamentalmente, a la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo en la Argentina. Esto constituye, para nosotros --creo que también para el Ministerio de Turismo y para todos aquellos sectores que de alguna forma se mueven en función de las corrientes turísticas-- una variable.

cb1

En los meses de setiembre y octubre, cuando se efectúa la programación, se analiza qué perfil va a tener la temporada y qué previsiones se pueden hacer, en función, entre otras variables, de la evolución de la brecha cambiaria. Como resultado de esa composición que nosotros nos hagamos, se harán las licitaciones por los bancos de fichas y los cilindros para las mesas de juegos. Quiere decir que, como se estima determinada corriente turística --y eso ya está analizado-- se originan necesidades de determinada naturaleza.

El tener que establecer este tipo de inversiones con toda la pesada mecánica del régimen general, no nos posibilitaría poder hacerlo ágilmente y con el dinamismo requerido para afrontar esa temporada. ¿Cómo se compadece esto con el contralor parlamentario? En primer lugar, porque todo este régimen de preventivos --tal como está hoy establecido-- supone la remisión al Parlamento en oportunidad de la instancia de la Rendición de Cuentas. Tengo presente la inquietud planteada por un señor Legislador que el año pasado, cuando se trató la adquisición de máquinas tragamonedas, en que --informe mediante y previa comparecencia a la Comisión-- explicamos el motivo de esa adquisición y aclaramos cuáles eran nuestros problemas. Si nosotros podemos conciliar este mecanismo que, naturalmente, tiene un contralor muy pesado --ya que, como todos los preventivos, supone la aprobación del Tribunal de Cuentas y el previo dictamen de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-- que demanda unos meses, el régimen presupuestal habitual de la administración imposibilitaría la programación de una temporada en tiempo y forma.

Si se entiende que la remisión o envío de estos preventivos, que habitualmente se presentan junto con el Balance de Ejecución Presupuestal, es tardío como para evaluar la temporada o los resultados de la gestión de la Dirección Nacional de Casinos, se podría buscar una forma de conciliarlo, anticipándolo. Pero, sinceramente, pensamos que introducir en el régimen general --con todas las deficiencias que apuntábamos-- una gestión que necesariamente no permitirá prever con la debida antelación las posibilidades de éxito en función de la afluencia turística, no es el criterio más apropiado. De esa forma, tendríamos un mejor contralor, pero se ocasionarían sensibles perjuicios, por cuanto no tendríamos capacidad de reacción si deseáramos hacer inversiones o hubieran previsiones que fueran incorrectas.

Por lo tanto, creo que podríamos corregir --tomando en consideración la inquietud del señor Senador Lacalle Herrera-- la manera de realizar un mayor contralor parlamentario

sobre el tema, siempre que ello no suponga --y esto es crucial-- introducir la posibilidad de invertir o de gastar en una serie de disposiciones que necesariamente nos van a limitar.

Más allá del carácter comercial del organismo, en virtud de esta exclusiva particularidad --el hecho de que depende de un componente que no podemos prever a mediados de año-- amerita mantener el régimen vigente que, por otra parte, --y también podemos demostrarlo-- ha dado buenos resultados a la Administración, ya que los Casinos del Estado funcionan con utilidades satisfactorias desde no hace muchos años. Ello responde en buena medida --en nuestra opinión-- a un sano criterio de las autoridades del momento, tendiente a conciliar una mecánica presupuestal más ágil, que le permitiera actuar con más dinamismo puesto que, por la particularidad de ese régimen, deben ser otros los contralores y exigencias, para poder medir la eficiencia de la gestión.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Deseaba aclarar al señor Subsecretario que siempre va a encontrar en mí un aliado en la medida en que haya que agilitar las cosas. Esto lo sabe el señor Subsecretario y también el Poder Ejecutivo.

Mi pregunta no estaba referida al contralor parlamentario --sobre el que tengo tantas dudas ontológicas en cuanto a su realidad, ya que eso es una teoría y creo que en nuestro régimen el Poder Ejecutivo nunca es controlado por el Parlamento; salvo el día en que podamos conectar nuestras terminales con la Contaduría General de la Nación, y parece que eso va a quedar para la próxima Legislatura-- y creo que todo ese enorme cúmulo de contralores aquí están dados, según los que ellos puedan valer en nuestra Administración. Si el Tribunal de Cuentas funcionara como el auditor del Poder Ejecutivo y el aliado verdadero del Poder Legislativo; si tuviéramos una verdadera relación como la que deberíamos tener con él, no se apilarían aquí las observaciones porque no hay método jurídico para después sancionar --entre comillas-- a las administraciones que son observadas por el Tribunal de Cuentas.

Por lo tanto, con este artículo me alcanza y sobra.

Me resultaba curioso creer que ustedes tendrían inversiones de carácter imprevisto.

Reitero que nunca he ingresado a sus establecimientos

ni he aportado mediante el juego y no sé qué otros elementos pueden requerir; quizá unas fichas más, poner un bar o mejorar el aspecto, aunque no sé si eso es atractivo para el que va a jugar. Me parecía que no era una actividad que pudiera tener imprevistos, sino que la consideraba bastante rígida. Ahora me acabo de enterar que a veces, sobre la temporada, es necesario realizar alguna compra, pero no creo que ella insuma porcentajes tan grandes como para no poder hacer un presupuesto. De todos modos, si esto sirve al señor Subsecretario y al señor Director, también me sirve a mí ya que lo único que queremos es que la Dirección Nacional de Casinos funcione correctamente. Quiero preguntar si el régimen que se prevé difiere o innova frente al actual.

SEÑOR MAGNIFICO.- En el régimen actual, la Dirección General de Casinos se maneja con un presupuesto similar al de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Esa es la gran diferencia; con esto se mantiene el criterio de anualidad que es lo que ha permitido --de acuerdo con lo que expresaba el señor Subsecretario-- un mejor manejo de la Administración.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo dice que el preventivo se le dará en los noventa días de antelación al vencimiento del ejercicio y que el Tribunal de Cuentas dictaminará dentro de los treinta días. ¿Las posibles observaciones de este Tribunal siempre tienen que aceptarse?

En el resto de la Administración, cuando el Tribunal de Cuentas observa, por ejemplo, a la Contaduría General de la Nación, porque incurrió en un gasto no previsto, ésta puede reiterar el gasto. ¿Aquí no existe esa posibilidad?

SEÑOR CARETTI.- El problema es la tramitación del presupuesto. No hay una tramitación del gasto en el momento que está previendo el artículo 11; es una intervención previa al Presupuesto que hace el Tribunal, donde se prevé, también que pueden mediar observaciones a ese preventivo de proventos. En tal caso, lo devolverá para que la Dirección General de Casinos realice las enmiendas correspondientes. Acá el artículo no prevé el gasto sino la formulación del preventivo de los créditos en cada una de las áreas de sueldos, gastos e inversiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- El preventivo es sometido por el Poder Ejecutivo al asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, desde luego, también lo puede observar el Poder Ejecutivo.

En este caso, cuando medie la observación del propio Poder Ejecutivo o del Tribunal de Cuentas, lo devolverá a la Dirección General de Casinos para su enmienda. Entonces, ésta no puede insistir; tiene, forzosamente, que acatar el dictamen del Tribunal de Cuentas porque se lo devuelve para que se enmiende y se ajuste a las observaciones.

En el caso de Rendiciones de Cuentas o de Presupuestos, el Tribunal de Cuentas realiza una observación pero, el organismo que la recibe, puede no aceptarla e insistir en que él tiene razón. Pregunto si eso no ocurre aquí.

SEÑOR BUSCASSO.- Pienso que habría que modificar la redacción de este artículo a través de una revisión porque, efectivamente, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el Poder Ejecutivo puede levantar las observaciones del Tribunal de Cuentas y comunicarlo a la Asamblea General.

Esta es una omisión del texto y pienso que tendríamos que revisar su redacción con el fin de traer otra más adecuada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si es así, entonces voy a realizar otras observaciones para que sean recogidas.

El preventivo consiste en establecer los ingresos que se entienden que va a tener la Dirección General de Casinos.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Y los gastos.

SEÑOR BUSCASSO.- Cuando actuamos sobre un presupuesto normal, por un lado están las autorizaciones para gastar y, por otro, los ingresos; nada tiene que ver el ingreso que se tenga efectivamente, con la autorización para gastar. En cambio, en estos organismos cuando se manejan preventivos, lo normal es que se prevean esas autorizaciones de gastos de forma tal que coincidan con los ingresos que se tienen por proventos, cosa que puede no suceder ni en el Presupuesto Nacional ni en otros Presupuestos.

Si desglosamos, como en este caso, la autorización para gastar por vía del Presupuesto, puede suceder que se tengan autorizaciones en un "quantum" que no sean cubiertas por los proventos que, efectivamente, se calculan, lo cual distorsionaría todo ese régimen de proventos.

Por eso, en estos organismos --y en el régimen de proventos en general-- se tienen en cuenta los proventos del año anterior y los que se calculan en el año que corre, para determinar de qué forma se deben hacer las autorizaciones para gastar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que el presupuesto es relativamente sencillo, porque, en realidad, todo está previsto en el preventivo.

SEÑOR BUSCASSO.- Está muy vinculado a los ingresos que se tiene la certeza de que van a producir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es decir que son dos cosas diferentes, por un lado, el preventivo y, por otro, el presupuesto.

SEÑOR BUSCASSO.- El preventivo viene a ser un cuerpo similar al presupuesto pero, ¿dónde está el problema? Que no quedan separados en el cálculo la autorización para gastar del ingreso cierto que se prevé. Por ejemplo, cuando ustedes aprueban un presupuesto, dan conformidad a una autorización para gastar y, también, para los recursos que se calculan para satisfacerlas; pero si estos recursos no entraran, la autorización ya está y el jerarca puede gastar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con cargo al déficit.

SEÑOR BUSCASSO.- Va gastando; pero en la Administración en general, donde existen muchos ingresos y también autorizaciones para gastar, se tiene más previsibilidad de que los impuestos y los tributos van a rendir como se espera y, entonces, el sistema funciona. Cuando se manejan los proventos, éstos pueden entrar en mayor o menor cantidad, según los ejercicios, por lo que se necesita un cálculo muy acertado, porque si se va más allá de los proventos calculados, ¿con qué se financian los gastos? Con déficit. Es por eso que en esta materia se ha establecido la disciplina del preventivo, que es un cálculo de los ingresos anuales y de la forma cómo se va a gastar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedamos, entonces, en que se traerá una nueva redacción.

Pasamos al artículo 12.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Esta disposición expresa que el

régimen de fondo permanente de la Dirección General de Casinos se financiará con recursos propios del organismo. Yo preguntó qué es el régimen de fondo permanente, porque el artículo podría hacer referencia a que el fondo permanente se financiará.

SEÑOR CARETTI.- El Fondo Permanente son fondos en efectivo que tienen todas las unidades ejecutoras de la Administración Central para poder realizar adquisiciones. El punto es que en el artículo 7º había un 10% para capital de banca y la ley original que actualmente rige prevé también que ese 10% se destine a adquisición de bienes muebles e inmuebles. Nos pareció poco racional esa previsión dentro del artículo 7º y, por tanto, en este proyecto se incluye solamente el capital de banca. Luego, la liquidez que necesita el organismo para moverse se le otorga por el artículo 12 al integrarlo al régimen normal de fondo permanente que tiene la Administración.

SEÑOR SENATORE.- Me asalta la duda de si es necesario decirlo en esta disposición, porque el artículo 7º, que es donde figura la especificación del fondo permanente, establece que ese es un porcentaje de las actividades líquidas que se obtuviera de la explotación de los juegos.

Observo que el régimen de fondo permanente se financiará con recursos del propio organismo y lo estamos diciendo en el artículo 7º, que habla de las utilidades líquidas.

SEÑOR CARETTI.- En realidad, ambos artículos tienen finalidades diferentes. El 7º prevé solamente capital de banca, mientras que el anterior preveía también adquisición; no establecía exactamente el régimen actual del fondo permanente, sino adquisición de bienes muebles e inmuebles, con cargo al mismo porcentaje.

Realmente, parecía poco racional establecer allí, en ese porcentaje que se destinaba a banca, también la adquisición de bienes muebles e inmuebles, con ese techo porcentual. Era más normal prever un porcentaje del capital de banca que pudiera tener una relación más alta con las utilidades líquidas, y dejar el régimen de fondo permanente, devolviéndole la liquidez al organismo, que perdía al no preverse en el artículo 7º del proyecto la adquisición de bienes muebles e inmuebles.

Es decir que tienen dos finalidades distintas; ambos fines, que son diversos en la realidad, se separan para

reflejar dicha realidad, dando al organismo un sistema de fondo permanente que le permite introducirse en el mecanismo habitual de las Unidades Ejecutoras, a fin de disponer de efectivo.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Aclarado el punto de que el fondo previsto en el artículo 7º, o sea, el fondo de previsión, dice exactamente a qué fin se destina dicho fondo, lo que establece el artículo 12 es, en definitiva, la facultad de que la Dirección de Casinos pueda funcionar con un régimen de fondo permanente, es decir, la posibilidad de tener la disponibilidad de fondos, como la tienen varias Unidades Ejecutoras. Y lo que se estipula a renglón seguido es que ese fondo particular que tienen otras dependencias del Estado, en el caso específico de Casinos, se financia con fondos que provengan del organismo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que no está establecido antes del artículo 12 es la existencia de un fondo permanente. El artículo 12 parte del supuesto de que ya en la ley se hubiera dicho que hay un fondo permanente. ¿De dónde surge éste?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Lo que ocurre es que el régimen de fondo permanente ya está establecido para la Administración. Aquí lo que decimos es que también podrá acceder la Dirección de Casinos, pero se requiere la autorización para ello. Por eso se dice que estará en el régimen de fondo permanente, aunque exclusivamente con recursos propios del organismo.

SEÑOR BUSCASSO.- El fondo permanente se constituye de la siguiente manera. Se da un determinado porcentaje, que puede ser de hasta un duodécimo a un organismo. Y se puede ir pagando con eso; después se libra una orden de pago, en una planilla especial que luego se reintegra. Esto es a fin de hacer el pago más inmediato, sin esperar que se cumpla todo el procedimiento de la tramitación. Es algo parecido a la caja chica, aunque el fondo permanente es un poco más amplio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 13.

(Se lee)

El señor Senador García Costa se proponía hacer algunas

observaciones en nombre del Partido Nacional, pero como no pudo asistir a la sesión de hoy, sugiero que lo postergue-mos para más adelante.

Léase el artículo 14.

(Se lee)

En consideración.

Faltaría la palabra "establecido", después de "desconcentrado". Seguramente se trata de una omisión involuntaria.

El inciso e) de esta disposición, dice: "proyectar el presupuesto, balance, y la memoria anual". ¿Quién proyecta el preventivo, que es tanto o más importante que el presupuesto?

Por otro lado, en el inciso h), se establece: "efectuar las designaciones previstas en el artículo 22 de la presente ley". Esta disposición es objetada por los funcionarios del organismo, en un memorándum que contiene argumentos muy importantes y del que supongo tiene copia el señor Subsecretario.

Las observaciones de los funcionarios abarcan desde el artículo 16 hasta el 26. No las he estudiado y no sé si les asiste o no razón, pero los temas que tocan son muy importantes. Por consiguiente, no sé si la Comisión estará en condiciones de abordar este tema.

En consecuencia, no sé si es conveniente que el señor Subsecretario realice hoy los comentarios que le merece al Poder Ejecutivo esta posición de los funcionarios. Pienso que tendríamos que dejar este asunto para la próxima sesión.

SEÑOR SENATORE.- Voy a formular una solicitud concordante con lo que acaba de manifestar el señor Presidente.

Tengo en mi poder las observaciones realizadas por los funcionarios, y he estudiado algunas de ellas. Sin embargo, en el día de hoy me tengo que retirar a las 11 y 45, por lo que pido disculpas al Cuerpo. Por consiguiente, me parece que sería conveniente dejar este capítulo, que es bastante complejo, para la próxima sesión porque

comparto algunas de las observaciones formuladas por los funcionarios y quisiera escuchar las explicaciones que al respecto brindarán el señor Subsecretario y sus asesores.

SEÑOR PRESIDENTE.- En ese caso, lo prudente es levantar la sesión y dejar estos temas para la próxima reunión.

SEÑOR SENATORE.- Estoy de acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al señor Subsecretario y asesores por haber concurrido a esta sesión y los invita para el próximo jueves a la hora 10, cuando continuaremos estudiando estos temas.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 11 y 32 minutos)

bz.6